

震災復興初動期における住民参加の能動化プロセス とその展開可能性に関する研究

著者	苅谷 智大
号	57
学位授与機関	Tohoku University
学位授与番号	工博第4840号
URL	http://hdl.handle.net/10097/61743

氏 名	かりや とも ひろ
授 与 学 位	名 莉 谷 智 大
学位授与年月日	博士 (工学)
学位授与の根拠法規	平成25年3月27日
研究科, 専攻の名称	学位規則第4条第1項
学 位 論 文 題 目	東北大学大学院工学研究科 (博士課程) 都市・建築学専攻
指 導 教 員	震災復興初動期における住民参加の能動化プロセスとその展開可能性に関する研究
論 文 審 査 委 員	東北大学准教授 姥浦 道生
	主査 東北大学准教授 姥浦 道生
	東北大学教授 石坂 公一
	東北大学教授 佐藤 健

論文内容要旨

本研究は、大規模震災により甚大な被害を受けつつも、住民の危機意識や抵抗意識を芽生えさせるような大規模な面的整備事業や、行政・専門家による十分な支援が存在しない場合に、住民が主体的にまちづくりを発動し展開する住民参加の能動化プロセスに関する研究である。従来、震災復興は「千載一遇の機会」と捉えられ、住民の合意形成や予算措置などの問題から平常時では事業実施が困難な市街地において大改造を図る「奇貨の都市計画」として行政主導的に展開されてきた。まちづくりの趨勢が行政主導のトップダウン型から、住民が主体的にまちづくりに関わり事業を展開していくボトムアップ型へと移り変わる中で、震災復興の進められ方も阪神・淡路大震災時のまちづくり協議会方式のように、住民主体で進められるべきものと認識されるようになってきた。しかしながら、民間サイドには公共を担うだけの住民やそれを支援する組織が十分に育成、配置されているわけではない。そもそも、住民の意識や行動がまちづくりに対して常に積極的であるとは言えない。このような状況を鑑みたとき、限られた人材と資源の中で住民のまちづくりへの関与を高めるプロセスデザインが必要であるといえる。

本論文は、「まちづくりは、住民が自ら他の住民へ参加を働きかけ、あらゆる主体の公共的意思決定や事業実施過程へ関与する能動的住民参加により行われるべきである」という前提のもと、震災復興の初動期において、住民の危機意識が芽生えるような大規模な復興事業や行政・専門家による十分な支援がなくとも、まちづくり活動を発動し展開させる「住民参加の能動化プロセス」をデザインすることを目指すものである。震災復興初動期における住民参加の能動化プロセスの課題とその後の展開について論じ、平時において住民参加によるまちづくりが能動的に展開する可能性について検討を行った。

序章「研究課題の整理」では、本論文の背景、目的、用語の定義を述べ、研究の方法について示した。この中で、まちづくりを「住民参加のもと地区の総合的課題について解決を図っていく試み」、震災復興初動期を「震災後の応急復旧活動に一応の目処がつき、復興に向けた取り組みを行っていく段階」と定義した。

また、住民参加によるまちづくりを扱った既往研究を「計画の公共性の向上」と「事業の実行力の向上」の視点から整理し、本論文の位置づけを示した。

第1章「過去の震災復興における住民参加発動・展開の実態」では、まず、分野を跨ぎ多様に定義されている住民参加について、主に都市計画・まちづくりにおける歴史的変遷を追うことで、「行政の意思決定過程への関与のほか、あらゆる主体による公共的意思決定への関与、また、公共的事業実施の過程への関与」と定義した。これより、能動的住民参加を「住民自ら他の住民へ参加を働きかけながら、行政の意思決定過程への関与のほか、あらゆる主体の公共的意思決定過程への関与、また、公共的事業実施過程への関与」と定義した。

次に、これまでの震災復興におけるまちづくりが、いかなる要因によって発動しその活動が地区全体へと広がっていったかについて、阪神・淡路大震災の復興過程に着目し、各被災自治体の復興誌や当時のニューズペーパー及び既往の文献等について調査・分析を行った。

その結果、住民参加が発動し活動が広がっていった要因として、①都市計画決定など住民個々の利害に大きく関係するような事態に対する住民の危機意識、②住民組織化して意向を集約し行政計画へ反映する制度的枠組みが存在したこと、③地区内のリーダーや専門家あるいは行政職員による計画作成の呼びかけが影響していることを明らかにした。すなわち、阪神・淡路大震災時の復興まちづくりは、復興事業や行政・専門家支援など住民への強い働きかけにより芽生えた住民の危機意識を要因に発動する、受動的な住民参加のプロセスであることがわかった。このことは、震災復興初動期において復興事業や行政などによる十分な支援が存在しない場合、住民自ら他の住民へ参加を働きかけること、そして、合意形成や事業実施に向けた外部支援を住民自ら管理していく必要があることを示している。

第2章「復興初動期における住民参加の能動化プロセス」では、住民の危機意識を芽生えさせるような大規模な復興事業や行政・専門家からの十分な支援がない場合に、住民自ら他の住民の参加を募り、行政や専門家との連携を図り復興まちづくりを進める住民参加の能動化プロセスを明らかにするため、宮城県石巻市中心市街地の復興初動期の過程を対象とした。アクションリサーチによる研究手法を用い、まちづくりに関する会議の関係資料や当事者へのインタビューなどの詳細な調査・分析を行った。

その結果、住民参加の能動化プロセスは、従前まちづくりの担い手としては十分に機能していないが、まちづくりへの展開が期待される「まちづくりの萌芽的主体」が、①大震災発災直後に形成された「情報共有の場」を活かし住民の参加を募り、②現状の課題点について提起しその解決策やまちの将来像について住民の合意形成を図り、③外部から訪れる支援者の窓口となり地区の状況に応じて必要な支援を選択しながら「まちづくりの場」を企画・運営することによりデザインされることがわかった。

震災復興初動期における住民参加の能動化プロセスでは、公共事業の指針が先行して示されないことから、従来論じられてきた復興まちづくりの合意形成手法とは異なる手法をとっていく必要がある。分析の結果、住民参加の能動化プロセスにおける合意形成では、①行政の復興施策に関するリアルタイムの情報や個別のまちづくり

の状況を密に共有すること、②これらの確かな情報に基づき緩やかな合意形成を重ね議論を続けていくこと、③行政の復興施策の進捗状況に応じたまちづくり計画案を提出していくことが有効であることがわかった。さらに、各主体の役割として、まちづくりの萌芽的主体には、行政、地区住民、専門家など様々な主体の発信する情報の拠点機能及び討議の場に必要の関係者を招集する機能が求められることがわかった。

第3章「復興初動期の防災インフラ整備にみる能動的住民参加の課題」では、宮城県石巻市中心市街地における旧北上川河口部の河川堤防整備の計画作成プロセスを対象とした。関係会議等の資料、当事者へのインタビューなどの詳細な調査・分析を行い、震災復興初動期の能動的住民参加における河川堤防計画に関する住民提案プロセスから、能動的住民参加の課題について次の点を明らかにした。地区全体に関わる合意形成の過程では、関連のある幅広い市民と計画案に対する討議・検討が必要であるが、能動的住民参加における住民提案の作成プロセスでは、そのために必要なマンパワーの不足から市民への十分なアウトリーチ活動や中立公平な立場からの合意形成が課題として明らかになった。

第4章「権限財源移譲型まちづくりシステムの運用実態と課題」では、東北地方において市町村合併を契機に、公共サービス提供の権限・財源を主に小学校区に設立されたコミュニティ自治組織に移譲した自治施策を対象とした。コミュニティ自治組織の運営実態について明らかにすることを目的に、各自治組織へ配置された支援担当職員の役割に着目し、各コミュニティ自治施策内容の比較、自治組織へのアンケート及び関係者へのインタビューなどの調査・分析を行った。

その結果、自治体の全ての行政区域で地区の合意を図る自治組織が設立され、何らかのまちづくり活動が実践されていることがわかった。また、活動の担い手から自治組織の類型化を行ったところ、職員が事務的作業を行い、住民間で意思決定を行う職員主導・活動維持型、職員が事務的作業に加え、活動の先導役となり住民を牽引する職員主導・計画先行型、事務的作業を含め活動のほとんどを住民が担う住民主体型の三つに分類することができた。いずれの類型においても、現状では住民のみで地区の課題把握や事業計画の作成、住民間の合意形成を行うには至っておらず、支援担当職員には俯瞰的な視点から住民へ議題を示唆していくような支援手法が求められる。

一方で、「まちづくりの萌芽的主体」としてコミュニティ自治組織を捉えた場合、支援担当職員は地区と自治体との情報パイプ役であり、行政施策と地元のまちづくりの動きとを結びつけ、また、平時に住民との間に構築された信頼関係によって円滑な情報共有を可能とするような、震災復興初動期における重要な役割を果たしていることがわかった。

終章「研究の統括」では、震災復興初動期における住民参加の能動化プロセスとその課題、その後の展開のあり方について論じた。最後に、本研究で示した住民参加の能動化プロセスが、平時のまちづくりの発動においても有効に機能する可能性をもつことを示した。

論文審査結果の要旨

本論文は大規模震災により甚大な被害を受けつつも、住民の危機意識を芽生えさせるような大規模な面的整備事業や行政・専門家による十分な支援が存在しない場合に、住民が主体的に復興まちづくりを発動し展開する住民参加の能動化プロセス及びその展開可能性を明らかにしようとするものである。全体は六章から成る。

第1章では、阪神・淡路大震災の復興過程に着目し、住民参加が発動し活動が広がっていった要因として、①都市計画決定など住民個々の利害に大きく関係するような事態に対する住民の危機意識、②住民組織化して意向を集約し行政計画へ反映する制度的枠組み、③地区内のリーダーや専門家あるいは行政職員による計画作成の呼びかけが影響していることを明らかにしている。

第2章では、宮城県石巻市中心市街地の復興初動期の過程を対象に、住民参加の能動化プロセスとして「まちづくりの萌芽的主体」が①「情報共有の場」を活かし住民の参加を募り、②現状の課題点を提起しその解決策やまちの将来像について住民の合意形成を図り、③外部支援者の窓口となり必要な支援を選択しながら「まちづくりの場」を企画・運営することによりデザインされることを明らかにしている。

第3章では、宮城県石巻市中心市街地における旧北上川河口部の河川堤防整備の計画作成プロセスを対象に、能動的住民参加の課題として、市民への十分なアウトリーチ活動、中立公平な立場からの合意形成支援を課題点として明らかにしている。

第4章では、東北地方において市町村合併を契機に公共サービス提供の権限・財源を地区レベルの自治組織に移譲した自治施策を対象に、その活動の担い手から3つの類型に自治組織を分類した上で、その特徴と課題を明らかにしている。いずれの類型においても、現状では住民のみで地区の課題把握や事業計画の作成、住民間の合意形成を行うには至っておらず、担当する支援職員には俯瞰的な視点から住民へ議題を示唆していくような支援手法が求められる。

以上、本論文は震災復興初動期において住民が能動的に復興まちづくりを展開していくプロセスを明らかにし、そのプロセスは震災時のみならず平時のまちづくりにおける住民参加技術の構築の基礎を成すものであり、今後の協働型まちづくりの発展に大きく寄与するものと考えられる。

よって、本論文は博士(工学)の学位論文として合格と認める。